

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-017.938/2011-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Autazes/AM

Responsáveis: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (CPF 134.048.062-04), João Lúcio Galvão Gonçalves (CPF 285.174.312-00) e Geneve Construções Ltda. (CNPJ 09.012.289/0001-33)

Interessado: Departamento de Administração Interna – Ministério da Defesa (CNPJ 03.277.610/0001-25)

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Pena de Carvalho (OAB/AM 4.028), Carlos Alberto Muniz Pantoja (OAB/AM 2.121).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE OBRA OBJETO DE CONVÊNIO. CITAÇÕES. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES APONTADAS. IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E OS SERVIÇOS EXECUTADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a última instrução elaborada pela Secex/AM (peça 33), com ajustes de forma, e trecho do parecer do MP/TCU (peça 36):

I – Instrução da Secex/AM (peça 33)

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa – Seori/MD – Programa Calha Norte – PCN, em desfavor da Prefeitura Municipal de Autazes/AM, ante a inexistência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos do Convênio 95/PCN/2007, Siafi 596662.

HISTÓRICO

2. O convênio, firmado em 7/12/2007, tinha por objetivo custear a construção de um parque agropecuário no município, no valor de R\$ 1.055.000,00, dos quais R\$ 1.000.000,00 por conta da concedente e R\$ 55.000,00 como contrapartida da conveniente (peça 1, p. 35-37).

3. A assinatura deu-se na gestão do Sr. José Thomé Filho, prefeito no período de 2005/2008, mas o repasse ocorreu de forma integral na gestão da Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, prefeito no período de 2009/2012.

4. Da vistoria efetuada nas obras emitiu-se laudo em 8/11/2010 (peça 3, p. 29-34), constatando a execução até aquela data de apenas 0,82%, encontrando-se a obra desprovida de qualquer funcionalidade. De acordo com as informações constantes do relatório, as obras estavam sendo executadas no local estabelecido no 1º Termo Aditivo (peça 4, p. 153), lavrado em 1/10/2010. Saliente-se que os técnicos do PCN foram acompanhados pelo Prefeito Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e pelo Sr. Elbér Ferreira Barros, responsável pela Construtora Geneve Ltda., conforme informações contidas no referido laudo.

5. Diferentemente, o termo de recebimento provisório da obra emitido em 9/6/2010 (peça 3, p. 15) ressaltava eventuais defeitos em fases da obra que sequer haviam sido iniciadas, configurando falsa declaração.

6. O responsável enviou ao TCU, a título de prestação de contas (peça 6), a mesma documentação enviada ao concedente (peça 3, p. 38-69), a qual já havia sido rejeitada (peça 3, p. 74-77).

7. A documentação comprovava que os pagamentos ocorreram em 2009 e início de 2010 (peça 6, p. 21) o que, por sua vez, desproveria a referida prestação de contas da confiabilidade necessária, porquanto confrontada ao fato de que equipe de auditores do Programa Calha Norte constatou em novembro de 2010 a inexecução quase total do objeto.

8. O nexo de causalidade entre o repasse dos recursos federais e a execução física das obras quedou-se rompido, ressaltando-se que a vigência do convênio encerrou-se em 23/6/2010 e a vistoria *in loco* ocorreu em 8/11/2010.

9. Considerando-se que a empresa contratada emitiu documentação fiscal pela retribuição dos serviços (peça 6, p. 28-54), posteriormente confirmados como não executados, imputou-se a responsabilidade solidária à construtora Geneve Construções Ltda.

10. Idêntica responsabilização foi imputada ao engenheiro civil João Lúcio Galvão Gonçalves, porquanto atestou o recebimento de obras que não haviam sido ainda executadas, conforme consta na nota fiscal de serviços nº 54 (peça 6, p. 27, 34 e 38).

11. A instrução inicial também constatou as seguintes irregularidades/impropriedades:

11.1. ausência da comprovação do aporte da contrapartida pactuado;

11.2. notas fiscais sem o ateste de execução do serviço;

11.3. notas fiscais sem o número do convênio no corpo da nota;

11.4. pagamento em espécie realizado diretamente no caixa;

11.5. prestação de contas encaminhada intempestivamente, porém com apenas 11 dias de atraso (peça 3 – p. 22 e 38).

12. Concluiu a instrução (peça 8, p. 2-4):

12.1. pela citação solidária dos responsáveis pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 95/PCN/2007 (Siafi 596662), em virtude das seguintes ocorrências:

12.1.1. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, prefeito de Autazes/AM:

a. por ter ordenado os pagamentos por obras que não tinham sido executadas, apresentando documentação incompleta ou deficiente na prestação de contas;

b. por não comprovar o nexo de causalidade entre a documentação encaminhada como prestação de contas e as obras eventualmente executadas;

c. por não comprovar o aporte da contrapartida pactuado no Termo de Convênio;

d. por ter efetuado pagamento no valor de R\$ 42.596,26 em 19/3/2011, realizado diretamente no caixa;

12.1.2. João Lúcio Galvão Gonçalves, engenheiro civil responsável pela obra:

a. por ter atestado a execução de serviços dos serviços descritos na Nota Fiscal 54 da empresa Geneve Construções Ltda., em 31/8/2009, os quais, posteriormente, comprovaram-se não executados;

12.1.3. Geneve Construções Ltda., empresa contratada para realizar as obras:

a. por ter emitido documentação fiscal de números 47, 54, 77, 86 e 90 e recebido por serviços descritos nas notas, os quais, posteriormente, comprovaram-se não executados.

13. Após regularmente notificados Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, prefeito de Autazes/AM (peça 15, p. 1-4, peça 16, p.1), João Lúcio Galvão Gonçalves (peça 14, p. 1-3, peça 18, p.1) e Geneve Construções Ltda. (peça 13, p.1-3 e peça 17, p.1), foram encaminhadas as seguintes manifestações:

13.1 o prefeito, Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, remanesceu silente, não se manifestando sobre as alegações que lhe foram imputadas;

13.2. o engenheiro, Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, encaminhou alegações de defesa (peça 23);

13.3. igualmente, a empresa Geneve Construções Ltda. encaminhou suas alegações de defesa (peça 21), devendo-se ressaltar que ambos os defendentes se fizeram representar pelo mesmo advogado.

EXAME TÉCNICO

14. O exame das defesas encaminhadas efetuaram-se sobre os seguintes argumentos:

14.1. Construtora Geneve Construções Ltda. (peça 21):

14.1.1. fatores afeitos à responsabilidade exclusiva do prefeito, Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, atrasaram o cronograma de execução, o que não impediu a integral conclusão do projeto;

14.1.2. ressalta que não recebeu todos os valores que lhe foram imputados, mas que, pertinente aos valores efetivamente pagos, esses foram devidamente utilizados na execução do projeto;

14.1.3. emitiu as notas fiscais acreditando que seria remunerada pelos valores faturados, porém não os recebeu integralmente como esperava;

14.1.4. não pode ser responsabilizada pelos saques na 'boca do caixa', porquanto tais saques seriam prerrogativas do titular da conta, a Prefeitura de Autazes/AM;

14.1.5. declarou não se poder considerar 'ato de ingenuidade' da construtora a emissão de notas fiscais antes do pagamento. Afirmou que o fez acreditando que receberia pelo que faturou, o que não ocorreu;

14.1.6. alegou ter executado os serviços dentro do previsto no cronograma do investimento;

14.1.7. reafirmou não ter recebido as parcelas dos valores R\$ 117.452,27, R\$ 188.091,50 e R\$ 11.908,50;

14.1.8. colacionou aos autos fotos que comprovam a execução do objeto, o qual já teria sido utilizado em grandes eventos festivos como a tradicional 'Festa do Leite', com atrações de nível nacional;

14.1.9. concluiu pela adução de que 'observadas as devidas situações correlatas e suas intrínsecas peculiaridades, (...) a Construtora não contribuiu para uma situação de dano ao erário, não se apropriou indebitamente de quaisquer valores apontados na quantificação dos débitos demonstrados nos itens 2-3 da comunicação processual (...)';

14.2. Engenheiro Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves (peça 23):

14.2.1. em texto semelhante, adotando o mesmo ponto de vista da construtora e com o mesmo advogado, afirmou que fatores afeitos à responsabilidade exclusiva do Prefeito Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio atrasaram o cronograma de execução, o que não impediu a integral conclusão do projeto;

14.2.2. não tinha como apresentar documentos que atestem sua atuação em caráter eminentemente parcial porque não assinou termos contratuais de prestações de serviços, 'nem desta natureza, muito menos na totalidade do acompanhamento da obra como profissional responsável';

14.2.3. atestou as obras em sucessivas medições de serviços por etapas, jamais por sua integralidade;

14.2.4. o cronograma físico da obra encontrava-se de acordo com o que havia sido liberado em função dos documentos fiscais emitidos no intuito da executora da obra receber pelo trabalho efetuado;

14.2.5. emitiu atestados de execução técnica somente para duas medições de serviços efetivamente pagos, não lhe tendo sido dado conhecimento dos procedimentos de prestações de contas por parte da prefeitura do Município de Autazes;

14.2.6. reafirmou que os valores de R\$ 117.452,27; R\$ 188.091,50 e R\$ 11.908,50 não foram certificados por ele, nem por atestado de conclusão de obra, não tendo conhecimento se tais valores foram efetivamente pagos pela prefeitura à construtora.

15. Da análise efetuada sobre as defesas encaminhadas, assim como sobre os documentos de pagamento presentes nos autos, externaram-se as seguintes informações:

15.1. tanto as defesas da construtora quanto do engenheiro certificador das obras não apresentam informações organizadas sobre cronogramas dos trabalhos efetivamente realizados nem tabulação dos pagamentos efetivamente recebidos. A princípio isto impede a elaboração de uma linha do tempo para efeitos de análise e comparação entre liquidação da despesa e pagamento;

15.2. no entanto, foram enfáticos em afirmar que não receberam todos os valores envolvidos na execução do convênio.

15.3. o convênio venceria em 24/6/2010, mas a Prefeitura Municipal de Autazes, alegando impossibilidade provisória de apresentação de prestação de contas, em virtude de incorreções e defeitos verificados no Termo de Recebimento Provisório da Obra, pediu nova prorrogação pelo prazo de 90 dias com vistas à instrução necessária e à apresentação da prestação de contas. Como a autoridade municipal notificara a Construtora Geneve Ltda. para a correção das falhas verificadas na obra, a concedente, com foco no interesse público, concedeu novo prazo até 8/10/2010 para a solução da situação e apresentação da prestação de contas;

15.4 as fotos anexadas ao laudo de vistoria efetuada pelos técnicos do PCN demonstram o andamento das obras até aquela data - 8/11/2010 (peça 3, p. 32-34). Até aquela data, estavam efetuados:

	Descrição do Serviço	Previsto	Executado	%
1	Implantação do parque agropecuário	90.523,47	4.132,17	4,56
2	Construção de portal com guarita	18.866,02	0,00	0,00
3	Construção de palco coberto	101.207,35	0,00	0,00
4	Arquibancada e pista cultural em concreto	451.035,65	0,00	0,00
5	Construção de sanitários	49.301,63	797,96	1,62
6	Construção de restaurante	47.594,76	2.620,79	5,51
7	Construção de brete	7.238,00	0,00	0,00
8	Construção de pavilhão bovinos	123.864,40	0,00	0,00
9	Construção de cerca de proteção	27.760,02	0,00	0,00
	Total	917.391,30	7.550,92	0,82
	BDI (15%)	137.608,70	1.132,64	0,82
	Total com BDI	1.055.000,00	8.683,56	0,82

15.5. o crédito dos recursos ocorreu em 4/5/2009 (peça 4, p. 195). Confrontando-se esta informação com as datas das saídas dos recursos, tem-se que a quase totalidade dos pagamentos - R\$ 1.011.908,50 - ocorreu entre 16/6/2009 e 30/9/2009, qual seja, no intervalo de 149 dias, consoante quadro descritivo:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15/6/2009	85002 (peça 4, p. 203-206)	294.456,23
31/8/2009	85003 (peça 4, p. 198).	400.000,00
3/9/2009	85004 (peça 4, p. 207-208)	117.452,27
30/9/2009	85005 (peça 4, p. 207-208)	200.000,00

15.5.1 a respeito dos cheques que movimentaram os recursos do convênio, tem-se:

a) o cheque 85002 foi emitido em favor da Construtora Geneve e o valor de R\$ 294.456,23, via TED, foi enviado à empresa;

b) não consta dos autos a cópia do cheque 85003, no valor de R\$ 400.000,00, mas a empresa não questionou o seu recebimento;

c) o cheque 85004, no valor de R\$ 117.452,27, foi emitido em favor da Construtora Geneve, embora a construtora alegue que não o recebeu, embora não apresente nenhum documento que possa comprovar essa afirmação;

d) o cheque 85005, no valor de R\$ 200.000,00, foi emitido em favor da Prefeitura Municipal de Autazes/AM. O documento foi colacionado pela Procuradoria Geral da República no Amazonas como evidência de desvio de recurso público pelo prefeito. O verso do cheque 85005 indica que houve transferência dos valores da conta do convênio para a conta da prefeitura no banco Bradesco, ag. 0437, C/C. 1012-0 o que, por si só, já representa irregularidade grave, porquanto a movimentação bancária dos pagamentos finais deve se operar estritamente dentro da conta corrente específica do ajuste;

15.6. a Prefeitura Municipal de Autazes solicitou mudança no local da obra e a respectiva devolução de prazo para a realização dos trabalhos. A autorização resultou no 1º Termo Aditivo firmado em 1/10/2009 (peça 4, p. 153-154). Tem-se então que a movimentação prévia dos recursos deu-se antes da autorização da mudança de local, correspondendo a irregularidade grave na suposição presente de pagamento antecipado, qual seja, antes dos procedimentos de liquidação da despesa, desobedecendo-se a prescrição legal da Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63, ou, mais grave, na pura e simples transferência dos recursos para objetivos outros que não os conveniados;

15.7. o Prefeito Municipal voltou a solicitar prorrogação, dessa vez por mais 180 dias, do prazo de vigência daquele convênio, agora alegando a ocorrência de chuvas na região, sem, contudo, apresentar os elementos necessários à fundamentação do pleito, obrigando a realização de diligência por parte da área técnica do PCN, que ficou sem atendimento (peça 4, p. 166);

15.8. O Procurador da República, Dr. Athayde Ribeiro Costa, no escopo da Representação PR/AM 1.13.000.002274/2009-76, requisitou informação acerca da situação do Convênio 095-PCN/2007 (peça 4, p. 163), informando a ocorrência de desvio de recurso da conta corrente vinculada àquele convênio, notadamente pela emissão do Cheque 85005 e apresentando cópia dos extratos bancários emitidos pelo Banco do Brasil S.A..

16. Tem-se consolidado, ante a análise das informações coligidas, o seguinte quadro:

16.1. o objeto foi concluído aparentemente dotado da funcionalidade prevista e servindo às finalidades originais do projeto, consoante se deduz do exame das fotos na peça 21, p. 18-23;

16.2. são evidentes as provas de que se efetuaram pagamentos antes de concluídas as etapas específicas da obra, pelo simples confronto entre a documentação que solicita novo prazo para a conclusão e a relação dos pagamentos, os quais se efetivaram, em sua quase totalidade, antes do deferimento da referida prorrogação de prazo;

16.3. tanto a construtora quanto o engenheiro certificador afirmam que se recebia o pagamento em função de cada etapa construída, sendo assim não poderiam ser responsabilizados pelo cronograma de pagamentos formalmente apresentado, haja vista que operavam dentro do prazo do cronograma efetivamente aplicado;

16.4. defende-se a construtora com a informação de que enviava as notas fiscais para o processamento dos pagamentos com antecedência conforme requisição da prefeitura, mas só era paga quando realizada a etapa contratada da obra. Concluído o objeto e sabendo-se de praxe o envio das notas fiscais com muita antecedência para fins de pagamento, não se visualiza como imputar responsabilidade à construtora por eventual ação fraudulenta porque cumpriu seus requisitos contratuais, concluindo a obra no prazo e condições determinadas pelo gestor municipal;

16.5. a obra foi concluída sim, mas com fortes indícios de que não se pode estabelecer, com precisão, a origem dos recursos vinculados a cada etapa construtiva, posto haver descasamento entre as datas dos pagamentos e a execução do objeto. Não se tem como assegurar o perfeito nexos causal entre os recursos e o objeto executado, podendo o projeto ter sido concluído com recursos de origens diversas após a utilização integral dos recursos federais depositados em conta;

16.6. como corolário dessa possibilidade, tem-se processo encetado pela Procuradoria Geral da República no Amazonas que investiga a ocorrência de pagamentos fraudulentos pelo executor do projeto (peça 30);

16.7. o Relatório de Auditoria 065/2011/Geori/Ciset-MD (peça 3, p. 126-131) concluiu pela inexecução total do objeto, porquanto quando da inspeção física encontrou apenas 0,82% executados, tendo solicitado medidas saneadoras até a data de 27/1/2011;

16.8. a concedente listou entre as principais irregularidades encontradas a falta de comprovação de depósito da contrapartida, ausência dos extratos bancários e das notas fiscais, assim como do termo de aceitação definitivo da obra;

16.9. ante o quadro claro de irregularidades graves, as quais não podem ser afastadas pela mera conclusão do objeto ainda que com atraso, deve-se proceder à análise da responsabilidade solidária da construtora e do engenheiro fiscal da obra, na medida em que foram os únicos que encaminharam defesa, dado que o prefeito remanesceu revel:

16.9.1. quanto à inexecução do projeto, quando do momento da vistoria *in loco*, não se tem como responsabilizar tanto a construtora quanto o engenheiro, pois esses foram unânimes na afirmação de que executavam e certificavam as etapas conforme o comando do prefeito;

16.9.2. igualmente, como consequência lógica da conclusão do item anterior, as alterações radicais no cronograma físico-financeiro da efetiva execução das obras, que se depreendem do exame na execução dos pagamentos e no atraso comprovado da conclusão do projeto, não se poderia imputar à responsabilidade da construtora e do engenheiro, porquanto tanto o comando quanto as decisões sobre as conveniências das atividades e, mais importante, da liberação dos recursos, residia exclusivamente na competência do prefeito. Esses agentes, ainda que de forma irregular, cumpriram suas finalidades contratuais referentes à execução do objeto;

16.9.3. a responsabilidade legal pela gestão de prazos e principalmente da prestação das contas nos termos da lei e dentro do prazo é exclusiva do gestor municipal e, sendo assim, somente dele poder-se-ia cobrar pela responsabilidade no cumprimento dos aspectos formais do convênio;

16.9.4. conclui com base nessas premissas que se poderiam acolher as defesas encaminhadas pela Construtora Geneve Construções Ltda. (peça 21) e pelo engenheiro Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves (peça 23), com a consequente quitação dos débitos imputados, se informações essenciais fossem carreadas aos autos, que elidisse os fortes indícios que levam à solidariedade desses agentes em relação a algumas das irregularidades apontadas, quais sejam:

a. ambos alegaram em suas defesas que emitiam recibo ou atestavam as obras à medida em que suas etapas eram realizadas, sem no entanto fornecerem informações essenciais sobre as datas de suas etapas, assim como dos volumes executados;

b. referente ao engenheiro certificador, Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, temos que este atestou as medições e as respectivas notas fiscais, as quais mencionavam o número do convênio, com as datas de 2009, enquanto ainda em 2010 as obras não estavam concluídas;

c. pertinente à construtora, segundo os documentos, esta recebeu seu pagamento em 2009, apesar de as obras não estarem concluídas no exercício de 2010;

d. ainda que se tenha a conclusão das obras depois de 2010, não se teria como confirmar o nexo de causalidade com os recursos federais utilizados nos pagamentos em 2009;

e. as fotos anexadas pela construtora por si só não podem comprovar a sua execução pela empresa, muito menos comprovam a origem dos recursos empregados;

16.9.5. infere-se dessa constatação a decisão pela responsabilização solidária dos agentes Construtora Geneve Construções Ltda. e engenheiro Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, pelos valores que efetivamente receberam, seja a empresa pelas notas fiscais emitidas, seja o engenheiro pelos 'atestos' emitidos;

16.9.5. como corolário desse raciocínio, remanesce o ex-Prefeito como devedor principal pelos valores sacados em espécie e devedor solidário pelos valores pagos à empreiteira em 2009.

17. Pertinente à defesa do gestor municipal, Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, prefeito de Autazes/AM, deve-se ressaltar que este foi regularmente citado, tomando ciência do aludido ofício (peça 15, p. 1-4, peça 16, p.1), mas, transcorrido o prazo fixado, não apresentou suas alegações de defesa quanto às irregularidades verificadas, nem efetuou o recolhimento do débito, impondo-se a conclusão que deva o réu ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.

18. Foi constatado que houve a execução física do objeto, mas não restou comprovado que os recursos para a consecução da obra advieram do convênio em análise.

19. A jurisprudência do TCU informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto.

20. O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara sintetiza o entendimento do TCU sobre o assunto:

Quando ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para que comprove que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado.** (grifo nosso)

21. A ausência de um nexo de causalidade claro e incontestável impossibilita identificar se a obra foi executada ou custeada com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

22. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007 – TCU – 1ª Câmara, 297/2008 – TCU – 2ª Câmara e 747/2007 – TCU – Plenário.

22. Desse modo, os documentos constantes do processo, em confronto com os indícios de utilização indevida dos recursos federais, não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio.

23. Quanto aos aspectos formais, as peças que integram os autos encontram-se revestidas das formalidades legais, em consonância com o disposto no art. 4º da IN TCU 56/2007.

24. Promoveu-se a inscrição do débito do responsável, Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, no Siafi, mediante a Nota de Lançamento 010NS013400 (peça 3, p. 72).

25. Tanto o Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 3, p. 133) quanto o Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 134) concluíram pela irregularidade das contas.

26. Conclui-se pela proposta de irregularidade das contas e débito no valor integral ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, prefeito de Autazes/AM, considerando-se o Relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 119-122) e o Relatório de Auditoria, consentâneos na conclusão de inexecução total do objeto pactuado, em violação ao art. 38, inciso II, alínea 'a', da IN 1/1997-STN, assim com as ilações decorrentes das demais informações trazidas à análise da presente instrução, e imputação do débito solidário à empresa e ao engenheiro certificador pelas parcelas documentadas como tendo sido pagas à empresa Geneve Construções Ltda.

CONCLUSÃO.

27. Foram identificadas as seguintes irregularidades na aplicação dos recursos federais no Convênio 95/PCN/2007 (Siafi 596662): a) presunção de utilização de recursos públicos para fins distintos do pactuado no convênio; b) inexecução integral do objeto pactuado no período de vigência do convênio, quando da execução da vistoria *in loco*; c) descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas. Ante a revelia do gestor, conclui-se pelo

encaminhamento de proposta de irregularidade e imputação do débito no valor integral da avença, descontados os valores restituídos, ao responsável, Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, CPF 134.048.062-04, prefeito de Autazes/AM.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

28. Entre os benefícios das ações de controle externo decorrentes do julgamento dessas contas, estabelecidos na Portaria-Segecex 10, de 30 de março de 2012, pode-se mencionar a imputação de débito e multa aos responsáveis, classificado como benefício direto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, proponho o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator, por intermédio da douta Procuradoria, sugerindo com fundamento nos arts. 1º, I, da Lei 8.443/92:

I. sejam estas contas julgadas irregulares e em débito o responsável abaixo relacionado, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei;

Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, (CPF 134.048.062-04), prefeito de Autazes/AM.

Conduta: Como ordenador de despesas, efetuou os pagamentos sem observância do cronograma das atividades e em desacordo com os dispositivos da Lei 4.320/1964, artigos 62 e 63.

Ocorrências:

a. provável ocorrência de desvio de recurso da conta corrente vinculada ao convênio, consoante a emissão do Cheque 85005, no valor de R\$ 200.000,00, emitido em 30/9/2009, objeto da Representação PR/AM 1.13.000.002274/2009-76 da Procuradoria Geral da República no Amazonas;

b. pagamento de parcelas nos valores de R\$ 117.452,27, R\$ 188.091,50 e R\$ 11.908,50, declaradamente pagos à construtora Geneve Construções Ltda., mas não reconhecidos nem pela empresa nem pelo engenheiro fiscal da obra, Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves;

c. dispêndio da quase totalidade dos recursos do convênio no intervalo de 149 dias, no valor total de R\$ 1.011.908,50, nas datas e valores abaixo discriminados, quando obviamente não havia volume compatível de obra que justificasse tamanha alocação dos recursos:

c.1. valores históricos dos débitos e data de ocorrência:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
3/9/2009	85004	117.452,27
30/9/2009	85005	200.000,00

Observação: A data de ocorrência para fins de cálculo do débito será 4/5/2009 porquanto foi nesta data que os recursos foram transferidos pela União.

c.2. valor Original do Crédito e Data de Ocorrência: R\$ 14.075,12 em 25/1/2011.

Não mencionam, mas corresponde aos rendimentos de aplicação financeira – peça 3, p. 42. Documento do Siafi comprova o recolhimento desse valor pela prefeitura em 27/1/2011 – peça 3, p. 115

c.3. valor atualizado com juros de mora em 12.12.2012: R\$ 496.020,22 (quatrocentos e noventa e seis mil e vinte reais e vinte e dois centavos).

d. declaração em falso à concedente, mediante prestação de contas por intermédio do Ofício 146/2010-SEMFIM de 7/10/2010, afirmando a conclusão integral, desmentida por inspeção física efetuada pela área técnica do Programa Calha Norte, que externou suas conclusões no Laudo

de Vitoria do Convênio 095-PCN/2007 de 8/11/2010, um mês após a prestação de contas, e apontando a execução da obra no volume de apenas 0,82% do total projetado, em conflito com o Termo de Recebimento Provisório da Obra apresentado pela convenente;

e. impropriedades/irregularidades formais destacando-se a falta de comprovação de depósito da contrapartida, dos extratos bancários, das notas fiscais e do termo de aceitação definitivo da obra;

II. não sejam acolhidas as razões de defesa apresentadas pela Construtora Geneve Construções Ltda. e pelo engenheiro Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, julgando-se as contas julgadas irregulares, imputando-se solidariamente o débito aos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei;

Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, (CPF 134.048.062-04), prefeito de Autazes/AM.

Conduta: Como ordenador de despesas, efetuou os pagamentos sem observância do cronograma das atividades e em desacordo com os dispositivos da Lei 4.320/1964, artigos 62 e 63.

Ocorrência: Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexo causal entre os recursos federais descentralizados e a obra conveniada.

Responsável: Construtora Geneve Construções Ltda. (CNPJ 09.012.289/0001-33).

Ocorrências: Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexo causal entre os recursos federais descentralizados e a obra conveniada.

Conduta: Como empresa contratada, emitiu recibos no ano de 2009, antes da execução comprovada das obras, as quais foram constatadas inexistentes em inspeção efetuada pela concedente em outubro de 2010.

Responsável: Sr. João Lúcio Galvão (CPF 285.174.312-00), engenheiro que atestou a execução das obras.

Ocorrência: Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexo causal entre os recursos federais descentralizados e a obra conveniada.

Conduta: Como engenheiro encarregado de atestar a execução de cada etapa da construção, certificou ações que ensejaram pagamentos no ano de 2009, sem execução comprovada das obras, as quais foram constatadas inexistentes em inspeção efetuada pela concedente em outubro de 2010.

c.1. Valores históricos dos débitos e data de ocorrência:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15/6/2009	85002 (peça 4, p. 203-206)	294.456,23
31/8/2009	85003 (peça 4, p. 198).	400.000,00

Observação: as datas para o cálculo da correção e acréscimos dos juros de mora são os registrados como pagos à construtora.

Valor atualizado em 12.12.2012: R\$ 1.093.406,04 (um milhão noventa e três mil quatrocentos e seis reais e quatro centavos).

III. seja aplicada ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para

que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

IV. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e

V. seja remetida cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Procurador Chefe da Procuradoria da República no Amazonas, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.'

III – Parecer do MP/TCU (peça 36)

'(...)

O Ministério Público acompanha, no essencial, a proposta da unidade técnica.

Como visto, por ocasião da vistoria *in loco* realizada pelo Ministério da Defesa, em outubro de 2010, já havia sido gasto o total dos recursos repassados ao município, de acordo com os extratos da conta específica juntados aos autos:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15/6/2009	85002 (peça 4, p. 203/6)	294.456,23
31/8/2009	85003 (peça 4, p. 198)	400.000,00
3/9/2009	85004 (peça 4, p. 207/8)	117.452,27
30/9/2009	85005 (peça 4, p. 207/8)	200.000,00

Ainda, as cópias juntadas aos autos demonstram que os cheques 850002 e 850004 foram emitidos em favor da Construtora Geneve e que o cheque 850005 foi destinado à Prefeitura Municipal de Autazes (peça 4, p. 203-208).

Quanto ao cheque 850003, no valor de R\$ 400.000,00, não foi juntada sua cópia ao processo. No entanto, considerando que a construtora emitiu a Nota Fiscal 77 neste valor (peça 6, p. 44) e que esta não nega ter recebido o montante, tem-se que foi pago à empresa contratada. Ou seja, à época da vistoria, a construtora tinha recebido cerca de 60% do valor do objeto.

Assim, a obra realizada, até aquele momento, deveria corresponder aos pagamentos efetuados. Todavia, a equipe de fiscalização verificou a execução de apenas 0,82% do objeto conveniado.

Nesse sentir, cumpre lembrar que, segundo entendimento jurisprudencial desta Corte, os relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário (v.g. Acórdãos 6.237/2012, 3.433/2012, 1.891/2006 - Primeira Câmara e 510/2005 - Segunda Câmara).

No caso vertente, o fato de existir um parque agropecuário em Autazes/AM e de este ser utilizado para eventos em nada auxilia os responsáveis.

As fotos e as notícias trazidas pela construtora, em sua defesa, indicam que o parque agropecuário somente esteve em condições de ser utilizado no ano de 2011 (peça 21, p. 22), o que não descaracteriza as conclusões da equipe de vistoria.

Demais disso, 'a mera execução do objeto do convênio não implica o julgamento pela regularidade das contas, pois os recursos utilizados na sua execução podem provir de outras fontes, tendo sido integralmente desviados os recursos federais' (Acórdão 1.019/2009 - Primeira Câmara).

Assim, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, 'para que se configure a boa e regular aplicação de recursos públicos descentralizados, não basta que o gestor a firme a consecução de determinado objeto. A este compete demonstrar efetivamente que o objeto fora realizado com a verba recebida por meio do ajuste, mediante o estabelecimento de nexos causal entre as despesas realizadas e os valores transferidos' (Acórdão 386/2008-Plenário).

Na situação presente, levando-se em conta que a construção do objeto ocorreu em momento posterior aos pagamentos efetuados, não é possível estabelecer o nexo causal necessário para a aprovação das contas (Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara, 2.092/2006, 126/2009, 1.019/2009, 1.537/2009, 3.589/2009, todos da 1ª Câmara, entre outros), restando, deste modo, evidenciado o dano ao erário no valor total transferido por força do convênio em questão.

Deve-se destacar que nem mesmo o valor correspondente à ínfima parcela realizada pode ser abatido do débito, pois 'a utilização de parte dos recursos federais transferidos por força de convênio, se não contribuir para o alcance do objeto pactuado, não permite o abatimento do valor a ser ressarcido e somente não se imputa débito à parcela de obra executada e com potencial de destinação útil à sociedade' (Acórdãos 1.576/2007 e 1.927/2007, ambos da 2ª Câmara).

Igualmente, estabelece a jurisprudência deste Tribunal que a execução, ainda que parcial, do objeto, somente se presta a reduzir o débito do responsável quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas construídas (Acórdãos 112/2007 e 1.521/2007-2ª Câmara). E, no caso em tela, não há prova alguma de que a parcela executada tenha sido aproveitada na finalização da obra apresentada na defesa.

No que se refere à obrigação de recompor o erário, cumpre incluir no rol de responsáveis, a teor do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, tanto os agentes públicos que praticaram o ato irregular, quanto os terceiros que, como contratantes ou partes interessadas na prática do mesmo ato, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado. Ou seja, a responsabilidade pelo ressarcimento do débito deve recair, solidariamente, sobre todos os que a ele deram causa, uma vez que a obrigação de indenizar surge em virtude da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo.

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, 'o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos' (Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara, no mesmo sentido os Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e Enunciado de Decisão TCU 176).

Outrossim, é firme a jurisprudência do TCU no sentido de atribuir ao gestor responsabilidade pessoal pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio, responsabilidade esta que dimana da lei (Decisão 667/1995 - Plenário; Acórdãos 384/1998 - 2ª Câmara; 92/1999 - 1ª Câmara; 371/1999 - 2ª Câmara; 292/2001 - 2ª Câmara).

Assim, cabia ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio provar, por meio de documentação robusta, a correta aplicação dos recursos públicos federais que foram por ele geridos. No entanto, apesar de devidamente citado, não compareceu aos autos para tanto. Deve, portanto, ser condenado a restituir integralmente os valores que lhe foram confiados.

Do mesmo modo, deve ser responsabilizada a construtora, uma vez que emitiu notas fiscais do que não havia construído e recebeu por tais serviços, atuando, desta forma, para a efetivação do prejuízo ao erário, motivo por que deve recolher aos cofres públicos o valor que lhe foi indevidamente pago.

No mesmo sentido foi a participação do Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, engenheiro civil responsável pela obra, que atestou a execução dos serviços descritos na Notas Fiscais 47 e 54 da empresa Geneve Construções Ltda. (peça 6, p. 27-38), os quais, posteriormente, comprovou-se não executados. Assim, deve ser condenado, solidariamente com os demais responsáveis, a devolver os valores correspondentes: R\$ 294.456,23 e 117.452,27.

III

Pelo exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal que:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgue irregulares as contas dos Srs. Raimundo Wanderlan Penalber

Sampaio, ex-Prefeito do Município de Autazes/AM, e João Lúcio Galvão Gonçalves, engenheiro civil responsável pela obra, condenando-os, solidariamente com a Construtora Geneve Construções Ltda., ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

- Responsáveis solidários: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, João Lúcio Galvão Gonçalves e Construtora Geneve Construções Ltda.:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15.6.2009	850002	294.456,23
3.9.2009	850004	117.452,27

- Responsáveis solidários: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e Construtora Geneve Construções Ltda.:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
31.8.2009	850003	400.000,00

- Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
30.9.2009	850005	200.000,00

b) aplicar aos Srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, João Lúcio Galvão Gonçalves e à Construtora Geneve Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório